

八月简报

【经典推荐】

道

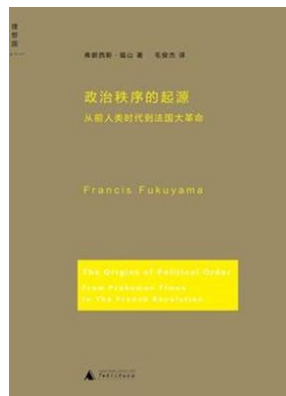
非常道

【名著精读】 《政治秩序的起源》弗朗西斯·福山 著，作为当代最重要的政治思想家之一，福山为我们提供了一幅今日政治机构是如何从历史中发展出来的全面画卷。本书是一次严密的尝试，力图通过多学科的综合研究，形成对人类历史的概览，建立一个理解政治制度演化的宏大框架。

【作者介绍】 弗朗西斯·福山（Francis Fukuyama）日裔美籍学者，哈佛大学政治学博士，现任美国斯坦福大学弗里曼·斯伯格里国际问题研究所奥利弗·诺梅里尼高级研究员，此前曾任教于约翰·霍普金斯大学尼兹高等国际研究院、乔治·梅森大学公共政策学院，曾任美国国务院政策企划局副局长、兰德公司研究员。著有《历史的终结与最后的人》、《信任》、《十字路口上的美国》等。

【读书笔记】 阅读分享者-王猛从四个方面来阐述对本书的认识：

一、**启蒙思想家的进路：**在人类思想演进的长河中，有许多思想家对政治秩序进行了解释和梳理。思想的意义是重要的，甚至是革命性的。启蒙思想的产生和广泛传播，深刻影响了人类社会的进程特别是政治的发展。亚氏和霍洛卢等人都认识到和承认“政治的必需”，只是在解释“政治如何发生”这一问题上的逻辑起点不同。亚氏认为，参与政治、融入城邦生活源于人类本性需要；而霍洛卢等人则认为政治的发生是人类理性计算，告别暴力，维护自由的结果。而福山正是沿着这一分歧的理路，试图回到亚里士多德的命题，运用政治人类学和比较政治学的方法，借用生物学、人类学、经济学的研究成果，探究人类政治秩序发生、演变和进化的机制。



二、**亨廷顿的进路：**在《变化社会中的政治秩序》一书中，亨廷顿对发展中国家在现代化进程中的社会发展与政治稳定的问题进行了探讨，对传统政体政治变迁过程中的政治稳定问题给予了很多关注。一定意义上讲，此书实际上阐述和关注了政治发展和政治衰败（政治衰朽）的关系问题。亨廷顿试图构筑解释政治变迁的大框架，追问一个普力夺社会在迈向政治现代化道路上可能采取的手段和遇到的障碍。《变化社会中的政治秩序》确实代表了亨廷顿解释政治现代化进程的努力。但诚如福山在《政治秩序的起源》一书序言中所言：“《变化社会中的政治秩序》将人类历史晚期的政治世界视作理所当然。其时，国家、政党、法律、军事组织等制度均已存在。它所面对的是发展中国家如何推动政治制度的现代化，但没有解释这些现代化制度在其发源地是如何成形的。国家并不受困于自己的过去，但在许多情况下，数百年乃至千年前发生的事，仍对政治的性质发挥着重大影响。如想弄懂当代制度的运作，很有必要查看它们的起源以及帮助它们成形的意外和偶然。”

三、**福山的进路：**正是带着这样一个问题，以及对现实世界中国家过于薄弱和最终失败的关注和对启蒙思想家社会契约论的超越，福山怀着“野心”从人类历史进程的内在演变本身去解释政治秩序的发生和演变。他从处于自然状

态下的人类时期开始，做着看似历史学家的工作，认真梳理了人类社会如何从蛮荒走向文明，合法性来源从暴力、神圣到世俗的转换，呈现了政治秩序的起源和流变，最后以英美的现代民主制为其本卷的终点。根据福山的观点，“对国家集权的抵抗程度，取决于国家之外的三个群体——高级贵族、士绅、第三等级——能否合作，以对抗皇家权力。”根据三个群体内部的关系和与国家的关系，福山将这些国家区分为软弱的专制（法国和西班牙）、成功的专制（俄罗斯）、失败的寡头制（匈牙利和波兰）和负责制政府（英国和丹麦）四种类型。在对前三种的典型国家进行梳理后，最后说明三大组件聚合在一起的第一个大国——英国。当然，福山并没有陷入辉格史观的局限：“将英国的经历当作宪政民主制兴起的范例”（p422）。在北欧，丹麦虽走上不同路径，但最后抵达与英国相同的目的地。总之，在福山看来，英国和北欧是三大组件支撑起来的政治秩序的典范。

四、政治发展与政治衰败：福山带我们穿梭于人类历史的长河中，从古人猿到 21 世纪的现代人，从中国到印度，从中东、东欧到西欧，宏大的叙事和旁征博引给人以强大压迫感和满足感，让人读得喘不过气来，甚至差点忘却福山写作此书的主题和目的。好在最后一个部分，福山重申了其主题：迈向政治发展理论。福山回到开篇对生物人的考察，归纳了政治发生的生物基础，强调了思想（心智模型）在政治发展中的重要性，也再次表明了他试图运用生物进化论中的变异和选择二原则来解释政治制度进化和演变的普遍机制的努力。尽管福山清楚地认识到“制度是特殊历史情境和意外事件的产物，不同处境的社会很难予以复制”（p469），但我们有理由相信，本卷宏大的叙事，看似公正客观的引导和描述政治秩序演进的历史进程，我们还是依然能够明显感觉到福山对英美式的自由民主制的“偏爱”和情有独钟。或许福山根本没有意识到，又或者他根本不承认，甚至已深深嵌入在他的思维模式里，即使他多次强调要避免辉格史观对有别于英美路径的忽视。可以肯定，本卷是为福山论证当代政治发展前景和演化机制提供的铺垫和“合法性”支持。“在缺乏英国历史和社会条件的国家，这个模式（国家、法治和负责制的整套制度）将有怎样的遭遇，那将是第二卷的主题”。这也深深体现了福山对未来政治发展的思考和关切。我隐约地感觉到，福山对现代政治发展的思考流露出对一个强大国家和一个强大社会（工会、商业团体、学生、非政府组织、媒体）的期待，而未来政治的发展关键是两者的平衡。我们期待《政治秩序的起源》第二卷的问世，福山试图重述人类政治秩序发生、演变和进化机制的雄心也无不让人肃然起敬！

【讲师推荐】



杨宏山：中国人民大学公共管理学院教授、公共财政与公共政策研究所副所长。兼任全国政策科学研究会理事、中央人民广播电台特约评论员、北京城市管理学会理事、北京大学政治发展与政府管理研究所研究员。

研究方向：行政改革、城市管理与公共政策

研究课题：参与和主持的研究课题有：与教育部重点研究基地项目“中国政府管理的基础理论研究”；教育部重大项目“社会主义政治文明与宪政研究”；北京市 211 工程重点课题“政策执行研究”；北京市哲学社会科学“十五”规划项目“北京市地方政府的府际关系研究”、广东省东莞市政府委托项目“珠江三角洲‘民工潮’与市政管理对策研究”、北京市中关村科技园区管委会委托项目“中关村科技园区服务中心‘一站式服务’体系研究”。

学术作品：《市政管理学》，中国人民大学出版社 2012 年 7 月出版。本书以中国政府治理转型为背景，以公共管理和公共经济理论为基础，系统论述了市政管理学的相关理论、技术和方法。全书注重对国外城市管理实践进行比较研究，注重吸收近年来城市管理研究的最新成果，以适应城市发展和治理创新的实际需求，并挑选了一些阅读材料和典型案例。与第二版相比，第三版在增加了第 12 章“城市环境管理”，同时在一些章节增加了“政府采购管理”、“城市安全管理”、“数字化城市管理”等内容，并对各章进行了修订和删减。



许耀桐：现任国家行政学院教授、博士生导师；院学术委员会委员、高级职称评委会委员。北京大学政府管理学院兼职教授、政治学理论与方法专业博士生导师。国家社会科学基金项目学科评审组专家、马克思主义理论与建设工程专家、国家科技部发展战略咨询专家。享受国务院颁发的政府特殊津贴。

研究方向：政治学原理和方法、政治体制改革、政治文明与民主政治发展、社会主义理论与实践、党的建设和党内民主等

学术作品：《社会主义的本质和特征》、《马克思主义干部学说与实践》、《中国基本国情与发展战略》、《政治文明建设与民主政治发展》、《政治文明：理论与实践分析》、《西方政治学史》、《中国基本政治制度》、《政治学》等 20 余部；发表论文 300 余篇。

【时事热评】



盘点中央简政放权系列举措：国务院总理李克强 8 月 19 日主持召开国务院常务会议，决定推出进一步简政放权措施、持续扩大改革成效，为创业兴业开路、为企业发展松绑、为扩大就业助力，为经济社会发展增添新动力，以促改革稳增长。会议确定，再取消下放 87 项审批事项；将 90 项工商登记前置审批事项改为后置审批，实行先照后证；取消 19 个评比达标表彰项目；同时，再取消一批部门和行业协会自行设置、法律法规依据不足的职业资格许可和认定事项。

国务院总理李克强分析：当前经济形势仍然错综复杂，下行压力很大，但就业形势却始终稳定，这其中很重要的原因就是通过简政放权和工商登记制度改革，直接带动了 600 万新增企业注册，与上千万就业人数的增长。他强调，稳增长的根本目的在于保就业，而简政放权在“为创业兴业引路、给企业发展松绑”上立了大功。“政府对那些不该管的事情，管得实在太多了。”李克强说，“简政放权这场‘自我革命’必须向纵深挺进，‘放’与‘管’要协同推进。否则，若想稳增长、保就业，就可能走向过度依赖投资的老路。”他要求各部门务必“痛下决心”，紧紧抓住“简政放权”这一改革“先手棋”和宏观调控的“当头炮”，真正按照十八届三中全会精神，切实处理好政府与市场的关系，有些地方做改革“典型”、“景点”，给上级汇报很“好看”，但百姓真要创业依然困难重重。

8 月 20 日，国家工商总局企业注册局局长周石平告诉《每日经济新闻》记者，目前已有 9 个省份全面开展“先照后证”改革，5 个省份在部分地区探索，预计年底将在全国范围推开实施。据周石平透露，工商总局将与中央编办继续加快清理工商登记前置审批事项，计划在年底前，再公布两批前置改后置项目。他表示，工商登记事项由前置审批改为后置审批，有利于推动简政放权、推进政府职能转变。市场主体可以更便利、更便捷地进入市场，获得“入场券”，有利于进一步激发市场主体活力，增强经济发展动力，对于稳增长、调结构、促就业、惠民生具有重要的促进作用。



中国人民大学法学院教授叶林指出：这些制度规定使得年检在很多时候与市场主体的经营活动和经营资格挂钩，政府对企业正常经营活动直接干预过多、过强。更有甚者，在一些地方年检甚至被搭载超出其功能的乱摊派、乱收费等不法行政行为。这一制度把行政执法对企业自主经营过强干预的‘手’收了回来，转而用于凸显企业的主体责任，强化社会监督，通过信用信息的杠杆，实现了市场资源配置和政府有效调控的双赢。



中国政法大学民商经济法学院副院长赵旭东指出：条例明确规定了工商和其他政府部门承担的信息公示义务。也就是说，条例颁布实施后，政府部门不但要根据《政府信息公开条例》的要求履行信息公示社会信用体系建设的里程碑。此前企业开责任，还要将其掌握的企业信息公示出来。市场经济的健康发展要靠信用手段来实现。企业信息公示制度的确立，是我国的经营信息尤其是政府管理部门对企业的行政许可、行政处罚等信息，只在企业和相关部门内“你知我知”，或在较小范围内传播。

2013—2014 年简政放权系列举措

2013 年 3 月 17 日

李克强答“两会”中外记者提问时表态：市场能办的，多放给市场。社会可以做好的，就交给社会。政府管住、管好它应该管的事。

2013 年 3 月 26 日

李克强在国务院第一次廉政工作会议上表态：简政放权是反腐倡廉的良药。

2013 年 4 月 24 日

国务院常务会议决定取消和下放 71 项行政审批事项，重点是投资、生产经营活动项目。

2013 年 5 月 6 日

国务院常务会议决定再取消和下放 62 项行政审批事项。

2013 年 5 月 13 日

李克强在国务院机构职能转变动员电视电话会议上表态：行政审批制度改革是转变政府职能的突破口，是释放改革红利、打造中国经济升级版的重要一招。

2013 年 6 月 19 日

国务院常务会议研究部署金融支持经济结构调整和转型升级的政策措施，决定再取消和下放一批行政审批等事项。

2013 年 7 月 22 日

国务院关于取消和下放 50 项行政审批项目等事项的决定。

2013 年 8 月 22 日

商务部网站发布消息，国务院近日正式批准设立中国(上海)自由贸易试验区。

2013 年 9 月 11 日

李克强在大连 2013 夏季达沃斯论坛开幕式上表态：通过简政放权，把该放的权放开、放到位，把政府该管的事情管好、管到位，为各类企业创造公平竞争的环境，以激发市场主体的创造活力。

2013 年 9 月 25 日

国务院常务会议修订政府核准投资项目目录，决定再取消和下放一批行政审批事项，部署进一步加大力度推进保障性安居工程建设。

2013 年 10 月 25 日

国务院常务会议部署推进公司注册资本登记制度改革，降低创业成本，激发社会投资活力。

2013 年 11 月 1 日

地方政府职能转变和机构改革工作电视电话会议在北京召开。

2013 年 12 月 28 日

十二届全国人大常委会第六次会议表决通过了关于修改海洋环境保护法等 7 部法律的决定。这 7 部法律的“一揽子”修改，为进一步促进简政放权，推进行政审批制度改革“铺平”了法律道路。

2014 年 1 月 8 日

国务院常务会议决定进一步推出深化行政审批制度改革三项措施。

2014 年 2 月 15 日

国务院印发《国务院关于取消和下放一批行政审批项目的决定》，再次取消和下放 64 项行政审批事项和 18 个子项。

2014 年 2 月 20 日

国务院决定，向社会公开国务院各部门目前保留的行政审批事项清单。

2014年3月5日

李克强在政府工作报告中指出，进一步简政放权是“政府的自我革命”。今年要再取消和下放行政审批事项 200 项以上，并将建立权力清单制度，清单之外一律不得实施审批。

2014年3月11日

李克强提出：市场主体“法无禁止即可为”，政府“法无授权不可为”。

2014年3月13日

十二届全国人大二次会议举行闭幕会，大会闭幕后，李克强在回答中外记者提问时表态，简政放权是激发市场活力、调动社会创造力的利器。

2014年3月13日

十二届全国人大二次会议闭幕后，李克强会见中外记者并回答记者提出的问题。在回答有关“中国政府如何将简政放权落到实处”的问题时说，开了弓哪还有回头箭？我们只能是一抓到底、一往无前。

2014年3月19日

国务院常务会议确定政府工作报告重点工作部门分工，并将简政放权、财税金融、国有企业、发展混合所有制经济、有序放宽市场准入五项改革作为今年改革的重点领域和关键环节。

2014年4月10日至11日

李克强出席博鳌亚洲论坛年会后，在海南省委书记罗保铭、省长蒋定之陪同下，深入海南基层考察调研，他说放权要真正放给市场，发展是第一要务。

2014年4月23日

国务院常务会议在部署促进市场公平竞争维护市场秩序工作时，提出了一系列旨在简政放权、放管结合、营造公平竞争环境、规范市场秩序的新措施。

2014年5月20日

国务院近日批转了发展改革委《关于 2014 年深化经济体制改革重点任务的意见》，更大限度放权松绑。

2014年6月4日

李克强主持召开国务院常务会议，确定进一步简政放权措施促进创业就业。

2014年6月6日

李克强就国务院部门行政审批制度改革推进会批示，批示指出：深化行政体制改革任重道远。今年要按照政府工作报告要求继续奋力攻坚，聚焦投资创业创新等经济社会发展领域，再取消和下放 200 项以上含金量高、能够激发市场活力的行政审批事项，更多释放改革红利。

2014年6月19日

李克强主持召开国务院常务会议，研究部署金融支持经济结构调整和转型升级的政策措施，决定再取消和下放一批行政审批等事项。

2014年8月19日

李克强主持召开国务院常务会议，决定推出进一步简政放权新措施，持续扩大改革成效。并表示简政放权要痛下决心要啃“硬骨头”。



新一轮国有企业改革：当前，我国正在设计并进行第二轮大规模的国有企业改革。按照十八届三中全会的要求，这轮改革以规范经营决策、资产保值增值、公平参与竞争、提高企业效率、增强企业活力、承担社会责任为重点。根据中央深改组会议的部署，国有企业改革正在和即将要做的工作是：（1）界定中央国有企业功能，完善法人治理结构；（2）一些自然垄断行业转为一些竞争性业务，推出一批允许非国有资本参与的项目；（3）提高国有资本收益上缴比例，央企已实施；（4）推出深化国有企业和国有资产管理体制改革的总体思路或方案。由此可见，国企改革将加速。国企改革或多或少会出现各种资产流失，开启前必须划好红线。首先，激励机制方面，“对不合理的偏高、过高收入进行调整”，不允许借国企改革大

规模提高管理层待遇。“固定薪酬低+浮动薪酬高”模式将是正常分寸。其次，混合所有制的实现途径方面，尽量通过“公允”定价完成。所谓公允定价就是公开市场竞争形成的价格。



上海国资混合所有制改革路径确定：上海市召开深化国资改革促进企业发展座谈会，会上，上海市政府印发了《关于推进本市国有企业积极发展混合所有制经济的若干意见(试行)》(下称《意见》)。《意见》明确了股权激励的思路，上海市委书记韩正在会议上透露，要“一司一策，以股权激励为主，今年第四季度推出总体方案，年底率先在整体上市的企业集团实行股权激励。”

在实施途径方面，周波在会议上表示，主要是有三条途径，一是通过公司制改革，包括整体上市、核心业务资产上市、公司制股份制改革以及探索特殊管理股制度四个方面。二是开放性市场化双向联合重组。三是股权激励和员工持股。复旦大学企业研究所所长张晖明认为，以资本市场为重点进行改革，很好地实行了

了与公有制的对接，使国有资本能更加灵活退出市场，并且更能促进战略性新兴产业的升级与发展。

重庆国资改革突进—向非公资本首批推 110 个项目：6月27日，重庆市举行对接会，重庆市国资委主任、副主任率领 25 家市属国有重点企业，向非公资本敞开合作大门，将包含 25 家市属国有重点企业 110 个项目推向市场，拉开了重庆国资国企改革的大幕。按照重庆国资国企改革的总体方案要求，2014—2017 年将面向非公资本分批推出股权转让、增资扩股、合资合作等项目。本次为首批，共涉及金额约 2650 亿元。

重庆市国资委主任廖庆轩介绍：重庆市国有企业改革将力争通过 3—5 年努力，推进混合所有制经济进一步发展，2/3 左右国有企业发展成为混合所有制企业；适宜上市的企业和资产力争全部上市；80% 以上的竞争类国有企业国有资本实现证券化。培育一批富有活力和竞争力的企业集团，培育 3—5 家具有全国竞争力和影响力的国有资本投资公司、运营公司，打造 10 家左右中国 500 强产业集团，发展一批在支柱产业、高新技术产业、新兴产业领域中的优强企业，形成适应重庆经济社会发展的国资布局，建立由市场决定的企业国有资本进退和补充机制，完善有中国特色的现代企业制度，形成统筹协调、分类监管的国资监管体系。

新疆兵团发文支持民间资本参与国企改革：新疆生产建设兵团近期印发了《兵团关于鼓励和引导民间投资健康发展的实施意见》，提出对于民间投资要“法无禁止即可为”，进一步拓宽领域和范围，支持民间资本参与国企改革、能源开发、“三化”建设等热点领域。新疆兵团计划用两年时间使民间投资年均增速高于兵团固定资产投资增速，2014 年底兵团民间投资占全社会固定资产投资达到 50% 以上，2015 年底达到 55% 以上。

山东明确省属国企改革路线图：作为国资大省，山东省的国资改革纲领性文件终于面世。山东省委、省政府日前发布《关于深化省属国有企业改革完善国有资产管理体制的意见》，被称为“26 条意见”。业内人士认为，山东省此次出台的国资改革“26 条意见”在国资管理体制、现代企业制度建立和国有经济布局调整上做了全面部署，具有浓厚的市场化色彩，特别是对于市场期待的股权激励、市场化重组、国有资本的进退、资产重组等方面均有涉及。业内人士指出，这些意见的落实有待于具体细则的出台，目前已确定要制定的配套办法包括组建国有资本投资运营公司实施方案、省管企业领导人员管理办法、混合所有制员工持股办法、省属国有企业分类管理办法等。

(摘自中国政府网、中国新闻网、中国经济时报、21 世纪经济报道、上海证券报、中国企业报、中国证券报)

► 自由、知识与治理

作者：毛寿龙（中国人民大学公共管理学院博士生导师，公共政策研究院执行院长）能够掌握知识和使用知识，是人的一种能力。对个人来说，知识越多越好，知道得越多，显然也就越自由。比如一个人到野外生存，如果他懂植物学、动物

说
法
生公

学、化学，他就有更好的生存能力。城市里生活也一样，城市里的人未必要知道五谷的差异，未必工作更是如此。知识渊博的人，知识水平很高的人，显然是一个拥有更多的自由的人。没人会认为无知比有学识好，有上进心的人，显然也很看重自己的学识培养。无疑，学识是自由的朋友。当然，可能也有人说，知识越多未必好，知识越多越反动，知识越多，人品越差，知识越多越婆婆妈妈。这些论点未必错，但也未必对，因为他们都加上了其他变量，人品差和知识多少没关系，反动与否和知识多少也扯不上，婆婆妈妈与否，更是牛头不对马嘴。单纯知识变量，和自由无疑是正相关关系。

在哈耶克看来，知识有科学知识和地方知识之分，也有有个体和治理层次的区分。西方科学知识的进步并不是简单的个体知识的进步，而是西方传统中延伸出的治理结构是很有关系的。显然，自由的治理结构导致西方科学技术创新迅速发展，并进一步强化了个人对科学的爱好和治理意义上的学术自由的传统。地方知识是有关时间和地点的知识，这些知识在个体层次是生活和各种工作的经验，是各种各样的常识，很难说得清楚道得明白，但这些知识对于很多有科学知识的人来说却是无知的。自由的治理结构，恰恰可以让每一个人都可以充分地利用和开发这些知识，从而真正充分利用和增进知识。

在中国传统的治理结构中，知识是格物、致知，在人生修养的道路上，只是一个开始，有科学知识，有一线实践知识的人，根本称不上是君子，更不用说是圣人，君子不器，君子不接触奇技淫巧，掌握科学技术的人都是工匠级别的，中国古代有很多科学家，扁鹊、华佗、孙思邈、张衡、祖冲之、郭守敬、李时珍、贾思勰、沈括、王祯和、徐光启、宋应星等，其中名医还占了很大的分量，他们的道德地位不很高，没人把他们叫做君子。华佗是读书人，后来以当医生为业，非常懊悔，因为医生是贱业。在这样的传统中，提升科学家在治理结构中的地位，是很重要的。因此，在当代中国，科学家中的优秀分子，有了院士称号，这个院士和西方的院士都不一样，还有副部级的待遇，很多公共决策都需要咨询他们的意见。不仅如此，中国的社科院、科学院、科学技术协会等都是正部级的机构，很多大学则是副部级，一流大学是 985 大学，二流大学是 211，没有进入 985、211 的是不入流大学。国家重视人才，建立了系统的高考制度来选拔，国家还建立了各种荣誉制度，千人计划、百千万人才、长江学者等。这些治理结构上的努力的确提高了科学家的地位。但令人遗憾的是，治理结构上地位的提升，反而导致了科学家共同体的身份制，并导致对身份的追求压过了对科学本身的追求，至于技术人才，尤其是掌握地方知识的人来说，则根本就是小人级别的，处于知识等级的末端。身份制越来越强化，结果大学的身份给毕业生一辈子都带来影响，很多工作单位只要 985 或者 211 的本科，即使后来北大清华毕业，或者国外著名大学留学归来，也无济于事。

这样的身份制治理结构，无疑和古代不重视科学的治理结构，都是不利于科学发展和创新的共同体，因为其治理的核心是身份为本，而不是科学家的个人自由和治理意义上的学术自由为本。哈耶克所讲的一线知识比科学知识更重要，这一点在中国的治理结构里很容易转变成科学家要上山下乡、深入一线、科学要转变为生产力等政策。中国的治理结构里科学家的地位之所以具有很高的身份，其原因是对科学知识的信仰，认为知识是力量，科学的就是正确的，就是真理，不容怀疑的，这种唯科学主义的信仰对迷信是一种进步，但也同样损害了科学的自由，并因此而牺牲了科学技术的进步。中国 30 多年改革开放，经济迅速增长，但学术的进步却要慢得多，人才还在依靠海外引进，科学技术也靠海外引进。市场的力量正在促进科学技术的进步，但尚未在治理层次真正形成推进科学技术进步的推力，因为这里还没有真正实现治理意义上的学术自由，自然个体意义上的学术自由也就被各种诱惑，尤其是权力身份和特权的诱惑所压倒。

对哈耶克来说，西方文明知的自由是自然的，但在治理结构上不重视无知的自由，势必损害西方文明的根基，并损害自由。对中国人来说，情形要复杂得多，知的自由是不足的，在古代华佗都后悔当医生，提高知识的地位靠的是宣扬对科学的迷信，在传统结构中提高知识的地位反而导致知识分子的身份化，而提高地方知识则直接导致文革中对知识分子的践踏。在中国，需要同时提升知和无知的地位，需要同时增进个人的知识自由和治理意义上的自由，而要做到这一点，其核心是废除科学领域的身份制和行政化，给予科学家以知识的自由和权利，给学术界一个自由的科学家共同体以及自由的治理结构。

► 解析邓小平十大政治遗产——专访国家行政学院教授许耀桐

采访专家：许耀桐（国家行政学院教授、博士生导师、国家社会科学基金项目学科评审组专家）



【财新网】8月22日是邓小平诞辰110周年。30多年前，邓小平领导下的共产党执政群体为扭转文革以来的党、国家和社会颓势，做出了不懈努力，带领中国人民开始走上富强之路。如今，中国各个方面已发生了天翻地覆的变化，有欣喜之处，也有严峻之处。其中官员大范围出现的腐败最为严峻，将“权力关进笼子里”的政治共识，促使今人不得不再次回顾邓小平同志当年在政治体制改革层面的诸多思考和战略部署。而今，中共中央十八届三中全会提出了“国家治理体系和治理能力现代化”的转型目标，由此回看邓小平留下的丰厚政治遗产，促进全面深化改革，乃是当下朝野最严肃的课题。

日前，就以上问题，财新记者对国家行政学院教授许耀桐进行了访谈。许耀桐2001年起任中国政治学会副秘书长，学术研究范围集中在政治学原理和方法、政治体制改革、政治文明与民主政治发展、社会主义理论与实践、党的建设和党内民主等方面。

财新记者：今年是邓小平诞辰110周年。你认为邓小平时代留下了哪些最值得回顾和继承的政治遗产？

许耀桐：当代中国已进入全面深化改革的新阶段。全面深化改革就是要对经济、政治、文化、社会、生态治理、国防军队、党的建设等七个体制展开全方位、深层次的改革。毫无疑问，相对于以往35年的改革，当下的改革“把好改的都改了、简单的都解决了”，针对的全是“硬骨头”、“深水区”以及必须冲破“利益固化的藩篱”。这就更加需要我们拿出当年改革的勇气、决心、智慧、谋略。在这样的时刻，纪念邓小平诞辰110周年，认真汲取邓小平留给我们的政治遗产，尤显重要。

邓小平是中国政治改革的巨擘推手，他留下的政治遗产是相当丰厚的。归纳起来，我认为大体有十大政治遗产。

一是必须推进民主化。“文化大革命”搞的根本不是社会主义，实为历史的倒退，搞的是封建专制。邓小平指出，没有民主就没有社会主义，就没有社会主义的现代化。“民主化和现代化一样，也要一步一步地前进。社会主义愈发展，民主也愈发展。”

二是必须推进法治化。实行民主的关键在于，“必须使民主制度化、法律化”。法律是神圣的，不以领导人的意志和看法为转移，不因人而异、不因人而变。

三是必须废除领导职务终身制。终身制是典型的封建制，邓小平指出，“对各级各类领导干部职务的任期，以及离休、退休，要按照不同情况，作出适当的、明确的规定。任何领导干部的任职都不能是无限期的。”

四是必须推进政治体制改革。邓小平明确提出“对体制的革命”。在政治体制方面，就是要改革党和国家的领导体制、组织人事管理体制、政府管理体制和管理方式。

五是必须推进党政分开。“党政不分、以党代政”是传统社会主义政治体制的一个严重弊端。邓小平提出，党的领导是不能动摇的，但党要善于领导，党政需要分开。

六是必须推进党的改革。党要管党、从严治党，要加强党的思想建设、作风建设、组织建设、制度建设。要大力发展党内民主，营造民主气氛，关键还要贯彻民主集中制。邓小平认为，“民主集中制执行得不好，党是可以变质的，国家也是可以变质的，社会主义也是可以变质的。干部可以变质，个人也可以变质。”

七是必须推进政府改革。实行政企分开、权力下放，使企业摆脱作为政府附属机构的地位。改革行政管理体制，转变政府管理方式，精简机构人员，克服官僚主义。政府和社会的关系，不是单纯的行政领导和被领导的关系，不能让社会为政府服务，而是要让政府为社会服务。

八是必须推进监督工作改革。加大对权力的监督工作，不仅要及时检查违法活动，更重要的是能够采取强有力的措施及时制止违法活动，减少违法活动给社会和人民造成的损失。

九是必须推进反腐倡廉。邓小平指出，消极因素和腐败现象在党内滋长蔓延，严重侵蚀着党员和干部队伍，党内腐败特别是高层的腐败，会导致亡党亡国。邓小平曾语重心长地告诫道：“这个党该抓了，不抓不行了。”

十是必须推进中国特色政治发展。1982年邓小平就提出，“走自己的道路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验得出的基本结论。中国的事情要按照中国的情况来办，要依靠中国人自己的力量来办。”

当代中国政治发展，归根结底必须着眼于社会主义和中国特色，建立具有中国特色的政治制度。

以上十大政治遗产，对今天中国政治改革发展来说，仍有着至关重要的启示。因为这些要做的事都没有完结。犹如“萧规曹随”那样，现在是“邓路习走”，我认为，习近平总书记沿着邓小平当年开创的道路走下去，就一定要继承这十大政治遗产，并且接着把它们都做好。

财新记者：今年四中全会的主题是依法治国，要为国家治理厘清法治秩序。从人治到法治的改革征途，一走就是 30 多年，至今尚未完全破题。在这个方面，邓小平是如何认识并进行改革部署的？

许耀桐：去年 11 月召开的十八届三中全会，确定了全面深化改革的宏伟部署；今年 10 月即将召开的十八届四中全会，以如何全面推进依法治国为主题。显而易见，四中全会深入贯彻了三中全会的精神实质，在运用依法治国理念和方式，进一步开创全面深化改革的新局面。

四中全会以研究如何全面推进依法治国为主题，并且要做出一个有关依法治国的专门决定，这在党的历史上还是第一次。不过，依法治国并不是最近才提出来、才予以重视的。早在改革开放之初，邓小平对依法治国就有清醒、明确的认识。1978 年 12 月邓小平在《解放思想，实事求是，团结一致向前看》的讲话中，总结须加强法制。必须使民主制度化、领导人的改变而改变，不因领导改变。”邓小平还通过制定和修改宪建设，为公民权利实现提供有力到“有法可依，有法必依，执法教育，提高全民族的法律意识，在全国公民中树立法制观念；严厉打击各种犯罪活动，维护社会安定，保护人民群众的公民权利不受侵犯。邓小平的这些论述，实际讲的都是依法治国、实现法治化的问题。



平在《解放思想，实事求是，团“文革”教训，明确指出，“必法律化，使这种制度和法律不因人的看法和注意力的改变而改法以及其他各种法律，加强法制的法律保障。邓小平提出，要做必严，违法必究”；要加强法制教育，提高全民族的法律意识，在全国公民中树立法制观念；严厉打击各种犯罪活动，维护社会安定，保护人民群众的公民权利不受侵犯。邓小平的这些论述，实际讲的都是依法治国、实现法治化的问题。

当然，邓小平提出依法治国和法治化方略已有 30 多年的时间了，现实情况并不乐观、理想。从党员干部到普通公民，养成法治的精神素质、思维理念和行为规范，能够自觉遵守法律、按照法律规定办事，并没有能够完全解决。尤其现在，在一些地方和基层，干部法律知识不多，法治观念淡薄，甚至轻视法律，违法的事还很多。“什么法不法的，先干起来再说”，这样的草莽式人物不少。应该说，我们还没有完全实现从人治到法治的根本转变。即将召开的四中全会，我认为就是要完成告别人治、走向法治的历史使命。

在依法治国方面，邓小平已经为我们作出了很好的认识和布局。这些认识和布局的要点在于：第一，依法治国就是必须树立宪法和法律至高无上的理念。宪法和法律具有最高的权威和尊严，绝不能因人改法、因人废法。第二，依法治国就是保障人民群众当家作主、管理社会事务的权力和权利。1980 年 8 月邓小平在谈到修改宪法的设想时指出：“要使我们的宪法更加完备、周密、准确，能够切实保证人民真正享有管理国家各级组织和各项企业事业的权力，享有充分的公民权利”。第三，依法治国的关键是依法治党、法治政党。邓小平强调，“党要在宪法和法律范围内活动”，党没有任何“超越宪法和法律的特权”，“绝不允许以言代法、以权压法、徇私枉法。”根据邓小平的这些论述，完全可以说，法比党大，法在党上，党要遵法守法，也要依靠法律治理党，打造并形成法治型的政党。

财新记者：就政治体制改革来说，邓小平当年说中共中央十三大报告“一个字都不能动”。围绕着政治体制改革，当年有哪些争议？邓小平在此的基本态度和改革宗旨是什么？

许耀桐：十三大报告在八十年代中共改革的历史上写下辉煌灿烂的篇章。十三大报告是在邓小平的主导下起草的，经过集体讨论并在大会获得通过，其中对政治体制改革有着客观的、非常到位的、触及实质的论述。邓小平本人很看重十三大报告，把十三大报告看成是真实、充分地体现自己关于中国政治改革发展思路的范本。一年多后，由于国内出现一些乱象，十三大报告遭到了质疑，但邓小平没有动摇，他认为这个报告继续贯彻执行了十一届三中全会以来的路线、方针、政策。既然十三大报告是建立在对中国的政治国情科学分析的基础上，又经过大家的认可，所以邓小平才会说“一个字都不能动”，铿锵雄伟，掷地有声，表明了邓小平坚决推进政治体制改革的决心和宁折不弯的精神。

记得在当时，这句话有力地遏制了弥漫着否定改革的一股逆流，巩固了改革的已有成果。极大地鼓舞了改革者

的信心，也成为改革者的护身符和口头禅。

在今天看来，十三大报告对政治体制改革的设想和部署，是非常大胆和超前的，因而引起持极左立场、思想僵化的一些人的不满。争议的有关政治问题主要集中在两个方面：一是要不要坚持改革。针对十三大报告提出的“国家调节市场，市场引导企业”，有人认为这是走向市场化，不要社会主义了，因为“市场化”导致“私有化”，是最严重的资产阶级自由化表现。既然改革的大方向错了，就要对改革叫停。他们对党的“两个基本点”，只讲坚持四项基本原则，而不讲坚持改革开放。二是要不要实行党政分开，十三大报告明确提出了实行党政分开，即党政职能分开，从中央到地方和基层都要实行党政分开，但在具体方式上可以有所不同。有人坚决反对党政分开，认为没必要分，也分不清楚。

对于第一个争议，邓小平1992年《在武昌、深圳、珠海、上海等地的谈话要点》即南巡视谈话中明确做了表态，指出“要坚持党的十一届三中全会以来的路线、方针、政策，关键是坚持‘一个中心、两个基本点’。不坚持社会主义，不改革开放，不发展经济，不改善人民生活，只能是死路一条。”他还说：“计划多一点还是市场多一点，不是资本主义同社会主义的本质区别。计划经济不等于社会主义，资本主义也有计划；市场经济不等于资本主义，社会主义也有市场。”这就从根本上解决了市场经济本身不具有资本主义属性的所谓“姓社姓资”的问题。

对于第二个争议，邓小平虽然没有做出具体回答，但他所说的十三大报告“一个字都不能动”已经非常清楚地表明了基本态度。应该说，邓小平晚年非常关注政治体制改革，他多次强调“说我们只搞经济体制改革，不搞政治体制改革，这不对。”政治体制改革一定要与经济体制改革相适应，政治体制改革的宗旨是有利于生产力发展，综合国力的提升和人民生活水平的提高。没有政治体制改革，不但没有政治发展，同样也没有经济发展。

中国社会主义市场经济体制之路



财新记者：十三大报告关于政治体制改革的内容，这么多年来，做了哪些推进？还有需要继续拓展的地方吗？

许耀桐：十三大报告关于政治体制改革的内容是非常丰富的，这些丰富的内容由于得到邓小平“一个字都不能动”的首肯，在十三大以后开始逐步得到了推进、发展、落实。这里，举几个最主要的方面加以证实。

关于党政分开的问题，虽然此后历次党代会报告再没有出现党政分开的概念，但其基本思想得到了体现和贯彻。十六大报告论述“规范党委与人大、政府、政协以及人民团体的关系，支持人大依法履行国家权力机关的职能，经过法定程序，使党的主张成为国家意志，使党组织推荐的人选成为国家政权机关的领导人员，并对他们进行监督；支持政府履行法定职能，依法行政；支持政协围绕团结和民主两大主题履行职能”，这就把党政分开的各自职能都讲清楚了。

关于权力过分集中，要下放权力的问题。十三大报告指出，“权力过分集中的现象，不仅表现为行政、经济、文化组织和群众团体的权力过分集中于党委领导机关，还表现为基层的权力过分集中于上级领导机关。”这个问题到了十八大报告中，通过“深入推进政企分开、政资分开、政事分开、政社分开，建设职能科学、结构优化、廉洁高效、人民满意的服务型政府。深化行政审批制度改革，继续简政放权，推动政府职能向创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义转变”，基本上得以解决。

关于开展民主协商对话的问题。十三大报告提出，“建立协商对话制度”，“对全国性的、地方性的、基层单位内部的重大的问题的协商对话，应分别在国家、地方和基层三个不同的层次上展开。”十八大报告把协商对话进一步提升为“协商民主制度”，要求“完善协商民主制度和工作机制，推进协商民主广泛、多层、制度化发展。通过国家政权机关、政协组织、党派团体等渠道，就经济社会发展重大问题和涉及群众切身利益的实际问题广泛协商，广纳群言、广集民智，增进共识、增强合力。”

关于政府职能转变、机构改革的问题。十三大报告提出，为了避免重走过去“精简——膨胀——再精简——再膨胀”的老路，“机构改革必须抓住转变职能这个关键。”第一次校准了政府机构改革的总方向。从这之后，接连进行了5次政府职能转变和机构改革，即1993年、1998年、2003年、2008年和2013年，逐步明晰和确立了以职能转变为核心，继续简政放权、推进机构改革、完善制度机制、提高行政效能，稳步推进大部门制改革的方略。政府职

能转变和机构改革取得了明显的进展。

关于党内民主推进人民民主的问题。十三大报告首次提出“以党内民主来逐步推动人民民主”这样一条发展民主政治的切实可行、易于见效的路径，特别强调发展党内民主优于人民民主，要求党内民主先行一步，走在前面，为人民民主做出示范和榜样。以后历次党代会都强调党内民主，十六大报告提出“党内民主是党的生命”，改革党内选举制度，逐步扩大基层党组织领导班子直接选举范围。十八大报告更强调党内民主的根本是保障党员民主权利，要保障党员主体地位，健全党员民主权利保障制度。

关于反腐败斗争的问题。在十三大之前，有关腐败的现象是用“党风问题”来指代的，因此上个世纪 80 年代初早有“党风问题是有关党的生死存亡的问题”一说，“党风问题”更多的被归结为“贪污腐化”。十三大报告不再隐晦，首次启用了“腐败”和“反腐败”的概念，矛头直指权力腐败，指出“在改革开放的过程中，党内反对腐败的斗争是不可避免的。如果容忍腐败分子留在党内，就会使整个党衰败”。此后，反腐败问题为历次党代会报告所强调，十八大之后更掀起了迄今为止最为猛烈的反腐风暴。

经过以上梳理，不难看出，十三大确立的政治体制改革的方方面面，确实都得到了推进，但这主要集中在思想认识层面上的推进，理论阐述论证上的有所建树。要说做得不够的地方，那就是很多还只是说说而已，停留在口头上，实际上做的很不够，没有采取什么具体行动，没有出台有效的措施去抓落实。也正因为这样，大家感觉到，十八大以后，这样的颓势才开始得以较为明显的扭转。

财新记者：从十三大报告到政府自身改革，信息透明、简政放权、制约权力等等，到国家治理体系现代化，改革开放以来政治体制改革走的是一条什么样的路径？

许耀桐：总的来说，中国政治体制改革走的是一条渐进发展的路径。具体说，就是由小到大、由下至上、由易到难、由外围到中心、允许采取探索试验的方式。我们所进行的政府机构改革、信息透明、简政放权、制约权力直到建立现代国家治理体系，都经历了这样的渐进的发展进程。

比如民主选举，中国更适合于走由下至上、逐级发展的道路。由于中国社会主义社会脱胎于半殖民地、半封建社会，经济文化落后，人们还不太适应民主习惯，马上实行全国普选，时机和条件均不成熟。邓小平在 1987 年时根据当时中国经济、政治、文化的状况曾经说过，经过某些阶段发展，我国“大陆在下个世纪，经过半个世纪以后可以实行普选。”现在搞全国普选还不行，只能在县（市）以下的基层开展直接选举，然后推进到中层，最后达至高层，开展全国普选。因此，扩大基层民主，是完善发展中国特色社会主义民主政治的必然趋势和重要基础。随着中国的发展和进步，全国各地城乡基层民主不断扩大，公民有序的政治参与渠道增多，民主选举的实现层级才会逐步提高、日见成效。

自党的十八届三中全会始，中国进入全面深化改革的新阶段。新阶段的改革路径并没有什么大变，还是继续保持渐进稳妥的态势，但是，现在这条改革路径日显宽广、成熟。这就是，我们现在更加强调顶层设计问题。而顶层设计的改革路径，就是更加重视统筹谋划，通盘考虑，这有利于改革的整体性、协调性和持续性，避免出现折腾。

针对各级党政机关单位，我们近期推出四大系列课程：

1. 《公共安全与应急管理》
2. 《习近平系列讲话解读与群众路线实践》
3. 《国家战略与周边形势分析》
4. 《中国传统文化的精髓》

如欲了解详情，请与我们联系：



人大公共政策研究院  <http://weibo.com/u/3547990404>

PPC 中国管理干部培训网

www.public-policy.cn

地址：北京市海淀区中关村大街甲59号文化大厦1105室

电话：010-82509745、82509663

E-mail: ruc_iapp@126.com